

人类发展论坛2009环境与发展国际研讨会背景报告

发展绿色经济须防范“绿色”壁垒

——以美国“碳关税”政策分析为案例

朱留财

北京大学经济与人类发展研究中心
环境保护部环境保护对外合作中心

2009年10月30日

主要内容

- 背景
- 一、“碳关税”政策的反响
- 二、“碳关税”的潜在环境贸易影响
- 三、“绿色”壁垒：“碳关税”的本质分析
- 四、应对绿色壁垒的几点思考

背景

- 发展绿色经济、实现绿色增长等已经成为国际社会统筹兼顾，科学应对金融危机、经济危机和环境危机的广泛共识；
- 2009年9月22日，国家主席胡锦涛在联合国气候变化峰会的开幕式讲话中指出，中国将大力发展绿色经济，积极发展低碳经济和循环经济；
- 2009年2月，联合国环境规划署（UNEP）正式发布《全球绿色新政》报告，呼吁各国采取绿色经济政策，以应对气候变化和刺激经济增长为契机推动全球绿色复苏
- 美国国会众议院前不久通过了包含“碳关税”政策在内的法案；
- “碳关税”政策向国际社会发出了令人警惕的信号：在发展绿色经济的同时必须防范“碳关税”等“绿色”壁垒。

一、“碳关税”政策的反响

(一) “碳关税”的提出

- 1、2009年6月22日，众议院通过《限量及交易法案》，规定，美国有权对包括中国在内的不实施量化减排限制的国家进口产品征收“碳关税”
- 2、2009年6月26日，众议院通过《美国清洁能源安全法案》，申了该条款。美国自2020年起，将对从发展中国家进口特定高能耗产品的进口商征收额外费用，要求进口商为进口的产品购买排放许可证。
- 3、实质：对发展中国家的进口征收额外关税即“碳关税”，具体税率取决于各产品生产过程中排放的二氧化碳的数量。需缴纳新进口税费的产品包括化工、钢材、水泥、玻璃、石灰、某些纸浆和纸制品，以及铝、铜等某些有色金属。
- 4、生效条件：众议院以微弱多数通过，法案正式生效还需要经过参议院的投票并提请美国总统批准。现有条款规定，进口措施将会在2020年自动生效，除非总统声明这些举措损害美国国家经济利益并得到国会支持。

一、“碳关税”政策的反响

(二) 国际社会的反应

- 发展中国家：普遍反对
- ——解读：美国旨在逃避对发展中国家的帮助承诺，并将治理气候变化的成本转嫁给发展中国家。
- ——中国：姚坚表示，“碳关税”违反WTO基本规则，违背“共同但有区别的责任”原则，中方对此坚决反对。
- ——印度：环境部部长拉梅什将“碳关税”称作“恶毒的”，表示气候变化不应该成为WTO的谈判内容。
- 发达国家：部分发达国家也反对这一政策。德国政府代表认为征收“碳关税”是一种新形式的“生态帝国主义”。
- 公民社会组织：在发展中国家智库中引起强烈反响。“第三世界网络”(TWN)组织官员马丁·科尔认为，对南方国家进口产品征收气候关税有失公平。

一、“碳关税”政策的反响

(三) 争论焦点

- 焦点：“碳关税”政策是否在WTO允许范围之内
- 贸易措施在WTO框架下合法有效，须满足两个检验标准：
 - ——标准1：符合“国民待遇”，产品不分国产和进口，在一国市场只准征收同样的费用。
 - ——标准2：对于具有同样物理特性的“同类产品（like product）”，进口产品和当地产品的待遇必须相同。
- 反对方：根据温室气体排放量收费是基于产品生产过程和生产方式，与WTO要求的依据产品物理特征征收的规定不符。
- 支持方：就已有的WTO委员会案例来看，根据产品生产过程和生产方式进行进口限制但被判有效的先例不在少数；可以出于环境保护考虑而制定限制贸易措施。
- 马丁·科尔：发展中国家发展水平、融资渠道和相关技术落后，利用环境条款对发展中国家的进口产品收费有失公平。

二、“碳关税”的潜在环境贸易影响

- “碳关税”条款一旦实施，影响巨大：
- ——气候变化领域
- ——全球经贸
- 对中国而言，经济发展必将受到冲击：
- （一）涉及范围广
- 我国经济发展的外向型特点决定了“碳关税”政策影响范围广：“碳关税”涉及的机电、建材、化工、钢铁等多个传统行业都属于“高碳型”产业。

二、“碳关税”的潜在环境贸易影响

(二) 影响数量大

- 美国是我国最大的单一国家出口市场，2008年我国全年总出口14285亿美元，对美国出口达2523亿美元，约占17.7%。其中，机电产品出口额1528.6亿美元，占对美国出口的60.6%。机电产品正是碳排放量较高的“高碳型”产品。
- 这类“高碳型”产业在我国国民经济中占有很大比重。进行全面低碳化升级改造面临着资金、技术等多方面约束。

(三) 潜在风险高

- 欧盟及其他发达国家应对气候变化立场积极，加上欲在哥本哈根气候谈判前获取主动权，因此“碳关税”政策有可能引起欧盟和其他发达国家的相继效仿，其风险将会更高。
- 我国出口贸易占GDP很大比重：2008年我国对欧盟出口额2929亿美元，占全年总出口的20.5%，加上美国的17.7%，我国去年出口欧盟和美国的货物数量占总出口的38.2%。

三、“绿色”壁垒：“碳关税”的本质分析

(一) 气候变化视角

- ——“碳关税”政策是美国试图借助向发展中国家施加压力的经济手段，迫使发展中国家承担量化减排义务和设定温室气体的国家排放限额。
- ——哥本哈根气候变化大会日益临近，发达国家和发展中国家阵营在温室气体量化减排的中期（2020年）和长期（2050年）目标博弈中分歧严重。美国此举反映了发达国家为哥本哈根谈判预设立场，并影响后哥本哈根国际经济贸易秩序和气候变化经济秩序的意图。

(二) 国际分工视角

- ——“碳关税”是美国为保护本土产业而设立的“绿色”环境屏障。国际金融危机证明美国经济结构脆弱性较强，国家安全存在严重弊端。“碳关税”成为美国经济的“绿色”屏障和“安全阀门”。

三、“绿色”壁垒：“碳关税”的本质分析

(三) 环境政治视角

- ——“碳关税”是美国用国内环境政策规范国际气候经济秩序，维护政治上“一超独霸”的霸权主义，同传统的“胡萝卜加大棒”政策一脉相承。

(四) 发展战略视角

- ——“碳关税”政策有助于美国基于发展位势优势，限制中国等发展中国家发展空间和发展进程。发展中国家处于国际产业链低端，并承担着大量的温室气体转移排放。

(五) 全球化视角

- ——“碳关税”政策衬托出经济全球化、环境全球化和全球环境经济一体化大趋势下的新政策和新动态，也是全球化过程中气候变化等环境问题与贸易等经济问题日益融合的缩影。

三、“绿色”壁垒：“碳关税”的本质分析

“碳关税”政策的核心本质：

- ——以“绿色”壁垒为屏障的保护主义
- ——借环境保护之名，行保护主义之实。
- ——进一步诠释了美国国家利益至上的新安全观，即包括环境、经济、贸易等在内的现代安全观。

四、应对绿色壁垒的几点思考

“碳关税”政策的警示意义：

- ——进一步创新发展观念，将环境因素作为一个不可或缺的发展要素
- ——统筹国内国际两个大局，大力发展绿色经济
- ——主动筑起绿色屏障，主动防范各种形式的“绿色”壁垒。

四、应对绿色壁垒的几点思考

(一) 创新环境经济政策，大力发展绿色经济和低碳经济

- ——适时将温室气体等污染物排放监管措施纳入绿色贸易政策框架，进而纳入环境经济政策体系中。
- ——将防范“碳关税”机制纳入我国发展绿色经济和绿色产业的一揽子政策措施中，加大推动国内经济向资源节约、环境友好的增长方式和消费模式转变。
- ——加快发展低碳经济、绿色经济，努力占领国际产业竞争的制高点，并加快运用高新技术和先进适用技术改造传统产业，不断增加科研投入，大力调整产业结构，推动节能减排，把节能减排作为调整经济结构的有效途径，努力实现清洁发展、节约发展、安全发展和可持续发展，为应对气候变化做出积极贡献。

四、应对绿色壁垒的几点思考

(二) 积极把握机遇，主动参与制订相关环境贸易国际规则

- ——积极利用WTO规则关于“国民待遇”的相关条款。美国单边确定对己有利的碳排放标准，并对不符合标准的产品征税的行为与WTO规则明显相悖，属于典型的贸易保护主义。
- ——积极参与国际环境公约和国际多边协定中“碳关税”环境条款的讨论和谈判，提高在规则中的话语权，主动成为规则的参与者与制定者。

(三) 创新防范观念，制订防御战术

- ——考虑在适当时机制订相应反制措施，主动进行战术防御。如：进行贸易反制；对温室气体历史累积排放量较高或人均排放量比较高的国家或地区进口的某类产品或服务征收“碳关税”；对在提供资金、技术和能力建设支持等履约义务中存在不履约行为的国家和地区，征收“碳关税”。

谢谢！